Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2016

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2016

Met deze brief geeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, invulling aan het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken om te worden geïnformeerd en een actuele schets te geven met betrekking tot de situatie in Saoedi-Arabië.

De missie van Buitenlandse Zaken is om het Koninkrijk veiliger en welvarender te maken, met als beleidsaccenten veiligheid, rechtvaardigheid en toekomstbestendigheid. Deze zijn ook leidend voor de betrekkingen die Nederland onderhoudt met Saoedi-Arabië. Het kabinet beschrijft in deze brief hoe de agenda voor het Nederlandse buitenlandbeleid in de relatie met Saoedi-Arabië invulling krijgt. Na een schets van de binnenlandspolitieke context in Saoedi-Arabië volgt de Nederlandse inzet aan de hand van bovengenoemde beleidsaccenten.

De Saoedische context

De troonsbestijging van Koning Salman, ruim een jaar geleden, luidde een grondige verandering in van het Saoedische leiderschap. De benoeming van zijn neef Mohammad bin Nayef tot kroonprins en zijn zoon Mohammad bin Salman tot vice-kroonprins, zijn tekenen van een overgang naar een nieuwe generatie. Het nieuwe leiderschap behartigt zijn binnenlandse en regionale belangen daadkrachtiger dan het eerdere leiderschap.

Het binnenlands beleid streeft bovenal naar behoud van stabiliteit. Het sociaal contract met de Saoedische bevolking is daarop ingericht, onder meer met gratis gezondheidszorg, onderwijs en ruime sociale voorzieningen. Tegelijkertijd is er weinig ruimte voor kritiek die mogelijk zou kunnen leiden tot onrust.

kst-34300-V-55
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Dit beleid vloeit onder andere voort uit het aloude verbond tussen de koninklijke familie Al-Saud en het zeer behoudende religieuze establishment, dat een strikte naleving van de sharia nastreeft. De strenge toepassing van de sharia vindt bovendien weerklank bij een aanzienlijk deel van de bevolking.

Het Saoedische koningshuis is dus mede afhankelijk van de geestelijkheid, en moet daar bij beleidsvorming rekening mee houden. De extreem radicale uitwerkingen van het wahabitische gedachtegoed komen tot uitdrukking in bewegingen als ISIS en Al-Qaeda die expliciet oproepen tot omverwerping van het koningshuis. Op dit moment hangt een zeer klein deel van de bevolking deze extreem radicale vorm van het wahabisme aan. De Saoedische regering voert een harde strijd tegen (steun aan) terrorisme, en lijkt daarvoor de steun te hebben van het overgrote deel van de relatief jonge bevolking. De 30-jarige vice-kroonprins is hierdoor in korte tijd populair geworden.

VEILIGHEID

Saoedi-Arabië is de grootste economische en militaire macht in de Arabische regio. Het overgrote deel van de Arabische wereld ziet Saoedi-Arabië dan ook als regionaal leider. Zo is het land toonaangevend in de Arabische Liga, de *Gulf Cooperation Council* (GCC) en de *Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) en het enige Arabische land dat lid is van de G20. Saoedi-Arabië is daarnaast een bondgenoot van de VS, het VK en Frankrijk. Daarmee is Saoedi-Arabië de meest invloedrijke actor in de Arabische wereld. Vanwege deze positie, vanwege het feit dat Europa direct geraakt wordt door de gevolgen van de chaos en conflicten in de regio, en de noodzaak verdere instabiliteit te voorkomen is Saoedi-Arabië ook voor Nederland van groot belang.

Saoedi-Arabië is een belangrijke mondiale energieleverancier en daarmee relevant voor de wereldeconomie. De energie- en goederenstromen die de Straat van Hormuz en Bab al-Mandeb passeren, zijn immens. Elke verstoring van die stromen, bijvoorbeeld door verdere onrust op het Arabisch schiereiland zou de wereldeconomie hard kunnen raken.

De wens om internationaal terrorisme te bestrijden, en daarmee de binnenlandse en regionale stabiliteit te versterken, verklaart ook de Saoedische deelname aan de anti-ISIS-coalitie. De groeiende samenwerking van Saoedi-Arabië met het Westen om terreur te bestrijden is hiervan een ander voorbeeld.
Saoedi-Arabië is covoorzitter van de *anti-ISIL Counterfinance Group*, lid van het *Global Counter Terrorism Forum* (GCTF), en nam ook deel aan de door Nederland georganiseerde bijeenkomst over *Foreign Terrorist Fighters* op 11 januari jl. Saoedi-Arabië heeft daarnaast ook maatregelen genomen om financiering van terrorisme tegen te gaan. Het kabinet heeft in dit kader vorig jaar besloten de capaciteit van de ambassade in Riyad uit te breiden met CT-deskundigheid.

Saoedi-Arabië maakt zich grote zorgen over de rol van Iran in de regio. Het vreest dat de geleidelijke opheffing van westerse sancties Iran meer financiële ruimte zal bieden voor de financiering van destabiliserende activiteiten in de regio. In zoverre Iran steun geeft aan niet-statelijke terreurgroepen in de Arabische regio, acht Nederland deze zorg begrijpelijk. Tegelijkertijd moeten we de paradox onder ogen zien dat het meer assertieve buitenlandbeleid van Saoedi-Arabië het gewenste doel van een veiliger en stabieler Midden Oosten niet noodzakelijkerwijs dichterbij brengt. Stimulering van (inter)regionale samenwerking waarin Saoedi-Arabië participeert, is ook voor Nederland van belang.

Het optreden van de coalitie die Saoedi-Arabië leidt in Jemen is een voorbeeld van een regionaal vraagstuk waar de Saoedische aanpak leidt tot kritiek, inclusief van Nederland. In maart 2015 reageerden Saoedi-Arabië en de andere landen in de coalitie op een verzoek van de legitieme Jemenitische regering; een VNVR-resolutie verschafte hieraan volkenrechtelijke legitimiteit. Maar de duur en intensiteit van het conflict, en de vele burgerslachtoffers die zijn gevallen als gevolg van handelen van, overigens, alle betrokken partijen, hebben geleid tot grote humanitaire gevolgen. Het kabinet is kritisch, en blijft verder alle betrokken partijen aanspreken op de noodzaak van het bereiken van een politieke oplossing, het belang van proportionaliteit, naleving van internationaal humanitair recht en van de mensenrechten. Het kabinet vindt het op zich positief dat Saoedi-Arabië zich heeft voorgenomen een eigen onderzoek naar burgerslachtoffers te doen, maar tegelijkertijd blijft Nederland zich actief inzetten voor een onafhankelijk onderzoek naar schendingen van oorlogs- en humanitair recht in Jemen. Nederland heeft voor zijn actieve inzet terzake veel steun gekregen van mensenrechtenorganisaties. Daarnaast wordt door Nederland actief ingezet op de door de VN geïnitieerde onderhandelingen ten aanzien van het conflict in Jemen, om te komen tot een politieke oplossing. Het is van belang dat de partijen zo spoedig mogelijk opnieuw aan tafel gaan zitten. Het kabinet onderstreept het belang hiervan bij de betrokken partijen en ondersteunt het werk van de speciaal vertegenwoordiger van de Secretaris Generaal van de VN, Ould Cheikh Ahmed.

De relatie met Saoedi-Arabië is voor het kabinet van groot belang met betrekking tot de onderhandelingen in Syrië. Hier heeft Saoedi-Arabië een belangrijke rol gespeeld en blijft het ook voor Nederland essentieel ten behoeve van het verenigen van de Syrische oppositie. Saoedi-Arabië is net als Nederland gecommitteerd aan de *International Syria Support Group* (ISSG). Het kabinet constateert verder dat het land op dit moment minder aandacht heeft voor het MOVP. Niettemin zou het *Arab Peace Initiative* (API) – een initiatief van Saoedi-Arabië – een uitgangspunt kunnen vormen in het licht van Franse plannen voor de herstart van vredesbesprekingen.

Het kabinet hecht eraan dat Nederland gedeelde belangen en verschillen van inzicht in een rechtstreekse dialoog met Saoedi-Arabië kan blijven bespreken. Daarbij is cruciaal te beseffen dat de Nederlandse invloed op het Saoedische beleid relatief bescheiden zal zijn. Om die reden zoekt Nederland naast een kritische bilaterale dialoog ook voor de weg van de beïnvloeding via de EU, de VN-fora en in gesprekken met de voornaamste westerse bondgenoten van Saoedi-Arabië: Frankrijk, het VK en de VS.

RECHTVAARDIGHEID

Bevordering van de internationale rechtsorde en respect voor mensenrechten is een speerpunt van het Nederlandse beleid. Ook in Saoedi-Arabië, waar de mensenrechtensituatie zeer zorgelijk blijft. Op een belangrijk terrein als vrijheid van meningsuiting is de situatie de afgelopen jaren verslechterd, vooral op basis van strenge anti-terreur wetgeving. De situatie voor andersdenkenden blijft kwetsbaar. Vrouwen zijn structureel achtergesteld, bijvoorbeeld vanwege het systeem van een *«mahram»*, ofwel de bevoogding door een mannelijk familielid. Het aantal executies is toegenomen, en evenals in andere GCC-landen is er nog altijd sprake discriminatie van arbeidsmigranten. Vrijheid van religie ontbreekt.

Het kabinet erkent dat de afgelopen jaren een aantal maatschappelijke hervormingen is doorgevoerd. Zo is op het gebied van de positie van vrouwen een aantal kleinere stappen voorwaarts gezet (zoals deelname

van vrouwen aan verkiezingen, vrouwen in bepaalde gevallen minder afhankelijk maken van mannelijke familieleden, en een toenemend aantal vrouwen dat studeert, ook in het buitenland). Maar veel meer is nodig om voor vrouwen een gelijkwaardige rol in de samenleving te verzekeren.

Dit hervormingsproces gaat langzaam; te langzaam vanuit Nederlands perspectief. Vanuit de universaliteit van mensenrechten, de centrale plaats die mensenrechten innemen in het Nederlandse beleid, en de zorgelijke mensenrechtensituatie in Saoedi-Arabië, is het vanzelfsprekend dat Nederland zich actief op dit vlak blijft inzetten. Dat betreft zowel activiteiten als positionering in de EU, de Mensenrechtenraad alsook middels een kritische dialoog met Saoedi-Arabië. De Nederlandse regering is geschokt door de executie van 47 gevangenen, inclusief die van Nimr Al-Nimr.

De mensenrechtenambassadeur heeft tijdens zijn bezoek aan Saoedi-Arabië in al zijn gesprekken de doodstraf verworpen, en benadrukt dat wanneer de doodstraf toch wordt toegepast dit volgens internationale afspraken alleen mag in het geval van de meest ernstige misdaden (moord en doodslag) en niet in het geval van personen die minderjarig waren ten tijde van de misdaad. De mensenrechtenambassadeur heeft verder gesproken over het belang van vrijheid van meningsuiting, en heeft duidelijk gemaakt dat deze wat Nederland betreft nooit ondergeschikt kan zijn aan argumenten van veiligheid en stabiliteit. Hij heeft verder gesproken over de positie van vrouwen, LHBTI's en arbeidsmigranten. Ook heeft hij bij de autoriteiten Nederlandse zorgen over een aantal individuele gevallen opgebracht. De gesprekken van de mensenrechtenambassadeur vonden plaats in een open sfeer, waarbij alle onderwerpen aan bod konden komen.

Gebieden waar mogelijkheden liggen voor intensievere dialoog zijn codificering van het strafrecht, voorkomen van de doodstraf voor minderjarigen en de positie van vrouwen in de samenleving. De mensenrechtenambassadeur zal op verzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken regelmatig naar Saoedi-Arabië blijven reizen om deze dialoog te voeren. Daarnaast zal Nederland inzetten op samenwerking met internationale partners.

De kritische dialoog met Saoedi-Arabië wordt uiteraard breder gevoerd dan alleen door de mensenrechtenambassadeur. Hiervoor worden allerlei contacten gebruikt die er zijn met Saoedische gesprekspartners. Ook handelscontacten bieden de mogelijkheid om Nederlandse zorgen over mensenrechten aan de orde te brengen, zoals recent is gebeurd door de Minister van Economische Zaken.

Naast deze kritische dialoog zet het kabinet zich op bepaalde momenten ook publiek in, als het van mening is dat dit noodzakelijk is om effect te hebben, zoals in het geval van de veroordeling van de uitvoering van de straf van de blogger Raif Badawi of zoals door het nemen van het initiatief voor een EU-verklaring naar aanleiding van de massa-executies in januari jl.

Westerse invloed wordt beperkt doordat de sharia-wetgeving maatschappelijk vrij breed wordt gedragen. De zeer conservatieve interpretatie van de Islam vindt veel weerklank in de samenleving. De sociale hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd mogen in westerse ogen beperkt zijn, zij betekenen voor Saoedi-Arabië belangrijke veranderingen die tegen de wens van een aanzienlijk deel van de bevolking in gingen. Tegen deze achtergrond wil Nederland zo effectief mogelijk acteren. Dat doet het kabinet door te opereren via de EU, door bilateraal in te zetten op

samenwerking met NGO's, lokale groepen en individuen en via uitwisselingsprogramma's. Thema's waar mogelijk ruimte is voor verandering zijn de positie van vrouwen, doodstraf voor minderjarigen en codificering van het strafrecht.

TOEKOMSTBESTENDIGHEID

Saoedi-Arabië is veruit de grootste economie van de regio. Met een vergelijkbaar BNP als dat van Turkije is het ongeveer twee keer zo groot als de VAE en tien keer zo groot als Oman. Het is met een jaarlijkse economische groei van gemiddeld 3% een economische motor van de regio. Het land is een van de belangrijkste mondiale energieleveranciers. Tegelijkertijd wordt het geconfronteerd met lage olieprijzen en een verdere decarbonisering van de wereldeconomie, post COP21.

Het economische meerjarenbeleid van Saoedi-Arabië is er op gericht de economie verder te hervormen en minder afhankelijk te maken van olie-inkomsten: energie-efficiency, energie-transitie, innovatiebeleid en het creëren van werkgelegenheid voor de eigen jonge bevolking moeten het land klaarstomen voor de volgende generaties en stabiliteit blijven garanderen. Sinds het begin van de 20e eeuw is de bevolking gegroeid van 1,5 miljoen naar 27 miljoen inwoners.

In dit kader zal het kabinet in de economische relatie met Saoedi-Arabië vooral inzetten op thema's die verbonden zijn aan de agenda van inclusieve groene groei: samenwerking zoeken bij het verduurzamen van energie, versterken van voedselzekerheid, en verbeteren van duurzaamheid in het algemeen. Saoedi-Arabië zoekt ook Nederlandse kennis en kunde op deze terreinen.

Nederlandse export en Nederlandse investeringen in het buitenland dragen tevens bij aan onze eigen welvaart. Economische samenwerking biedt beïnvloedingsmomenten en dus ruimte voor dialoog over niet-economische onderwerpen zoals mensenrechten. Nederlandse bedrijven kunnen in Saoedi-Arabië een voortrekkersrol spelen (zoals t.a.v. vrouwelijke werknemers). Intensivering van de economische samenwerking met Saoedi-Arabië betekent ook erkenning van de rol die Saoedische bedrijven in Nederland spelen (ongeveer 4.600 arbeidsplaatsen, vooral in Limburg).

Het aandeel van Saoedi-Arabië in de Nederlandse export is overigens lager dan op basis van de omvang van de Saoedische economie en het Nederlandse potentieel verwacht kan worden.
Zoals op 13 januari aan de Kamer is gemeld en tijdens het AO wapenexport op 11 februari werd besproken is het zeer onwaarschijnlijk dat Nederland de komende tijd nog vergunningen voor wapenexport naar Saoedi-Arabië goedkeurt. Dit maakt het Nederlandse wapenexportbeleid richting Saoedi-Arabië één van meest strikte van alle EU-lidstaten.

TOT SLOT

Nederland en Saoedi-Arabië delen brede belangen als de strijd tegen internationaal terrorisme, regionale stabiliteit en economische modernisering. Het kabinet constateert dat het een uitdaging blijft om de gehele agenda voor het Nederlandse buitenlandbeleid te verwezenlijken in een land als Saoedi-Arabië. Ook andere landen ervaren dat probleem. Er is namelijk ook sprake van een substantieel verschil van inzicht op verschillende terreinen, zoals in deze brief geschetst.

Gezien bovenstaande analyse stelt het kabinet vast dat de behartiging van onze belangen richting Saoedi-Arabië loopt via de weg van kritische dialoog. Daarnaast meent het kabinet er goed aan te doen in te zetten op doelgerichte intensivering van de relatie, op terreinen als CT-samenwerking, het bevorderen van naleving van mensenrechten, inclusief steun aan mensenrechtenverdedigers en andersdenkenden, regelmatiger politiek overleg over o.a. regionale ontwikkelingen en samenwerking op het terrein van verandering, modernisering van de economie en samenleving van Saoedi-Arabië (bv. landbouw, gezondheidszorg, energie-efficiency) en kritische samenwerking in het kader van de anti-ISIS coalitie en de ISSG.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders